



Riigikohus  
Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegium

Teie 03.11.2021 nr 5-21-18/2

Meie 23.11.2021 nr 1-17/21/5428-3

Põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 5-21-18

Taotluse esitaja: Jõelähtme vallavolikogu  
Postijaama tee 7  
Jõelähtme küla, 74202 Harju maakond  
Esindaja: Väino Haab, Jõelähtme vallavolikogu esimees

Arvamus Jõelähtme vallavolikogu taotlusele  
põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-21-18

## I ASJAOLUD JA KOKKUVÕTE

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium edastas 03.11.2021 Keskkonnaministeeriumile arvamuse esitamiseks Jõelähtme Vallavalitsuse taotluse kinnisaja avalikes huvides omandamise seaduse (KAHOS) § 39 lõike 1, § 39 lõike 7 punkti 2, § 39 lõike 7 punktide 3 ja 4, § 39 lõike 5, § 40 lõike 5 ja § 40 lõike 8 ning asjaõigusseaduse rakendamise seaduse (AÕSRS) § 155 lõike 4 põhiseadusega (PS) vastuolu tõttu kehtetuks tunnistamiseks või alternatiivselt tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigusloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse (KOV) üksusele eeltoodud sätete või mõne nende alusel pandud kohustuste rahastamise riigieelarvest.

Keskkonnaministeerium on kokkuvõtlikult seisukohal, et Jõelähtme Vallavolikogu vaidlustatud sundvaldust puudutavad sätted ja alternatiivina vaidlustatud eraldi rahastamist puudutava regulatsiooni puudumine ei riiva kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise, sh õigust omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vajalikele vahenditele, ning on põhiseadusega kooskõlas. Samuti ei riiva vaidlustatud sätted õigust seadusega omavalitsusüksustele pandud riiklike kohustustega seotud kulude katmisele riigieelarvest, kuna sundvalduse puhul ei ole tegemist riikliku ülesandega

Täiendavalt märgime, et kohalike omavalitsuste riigieelarvest rahastamise üle otsustamine ei ole Keskkonnaministeeriumi pädevuses. Juhul kui kohus leiab, et kaebus on põhjendatud ja selline raha tuleb riigieelarves ette näha, siis tuleb vastav seisukoht adresseerida Rahandusministeeriumile, et seadustes saaksid tehtud vajalikud muudatused ja eelarve tagamiseks algatatakse arutelu Vabariigi Valituses riigieelarve strateegia läbirääkimiste raames.

## II VAIDLUSTATUD SÄTETE PÕHISEADUSPÄRASUSE KONTROLL

Kohaliku omavalitsuse tagatise riive on põhiseaduspärane, kui vastuvõetud õigustloov akt või selle alusel antud haldusakt on kehtestatud ettenähtud menetluskorras ja vormis pädeva organi poolt (formaalne õiguspärasus) ning see kehtestati andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas (sisuline e materiaalne õiguspärasus). Keskkonnaministeerium on seisukohal, et vaidlustatud sätted on nii formaalselt kui materiaalselt õiguspärased ning puudub alus nende põhiseadusega vastuolus olevaks lugemiseks ja kehtetuks tunnistamiseks. Vaidlustatud sätted ei ole vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega ega riiva neid.

### a. Formaalne põhiseaduspärasus

Vaidlustatud sätted või alternatiivselt kohaliku omavalitsuse huvidele vastava regulatsiooni kehtestamata jätmine on formaalselt põhiseaduspärane. Seadusandlik võim kuulub Riigikogule (PS § 59), kes on ettenähtud menetlusreeglite kohasel võtnud oma pädevuses oleva küsimuse reguleerimiseks vastu seaduse, millega pandi kohalikule omavalitsusele kohustus olla sundvalduse seadjaks nendel juhtudel, kus ehitusloa väljaandmine või eratee avalikuks kasutamiseks määramine kuulub kohaliku omavalitsuse pädevusse. Tegemist on seega seadusega kohalikule omavalitsusele pandud kohustusega. Taotluse esitaja ei osunda, et seaduseelnõu menetluses oleks tema hinnangul esinenud rikkumisi, mistõttu on kohustus kohalikule omavalitsusele pandud, arvestades kehtivaid seaduseelnõu menetlusreegleid ning seega on regulatsioon formaalselt õiguspärane.

### b. Materiaalne põhiseaduspärasus

Vastavalt PS §-le 154 otsustab ja korraldab kohalik omavalitsus kõiki kohaliku elu küsimusi seadustega kooskõlas ja iseseisvalt ning kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

Jõelähtme vallavolikogu taotluse ajendiks on taotleja seisukoht, et sundvalduse puhul on tegemist riikliku ülesandega, mille täitmiseks ei ole riigieelarvest vahendeid eraldatud. Seega taandub küsimus eelkõige sellele, kas teede ja tehnovõrkude rajamine (milleks seatakse sundvaldus) on riiklik ülesanne, mille täitmiseks tuleb riigieelarvest kohalikule omavalitsusele eraldada vajalikud vahendid, või kohaliku elu küsimus, mille kulud kaetakse kohaliku elu küsimuste jaoks eraldatud vahenditest. Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.<sup>1</sup>

## III VAIDLUSTATUD SÄTETE REGULERIMISALA JA PÕHISEADUSLIKE TAGATISTE RIIVE

Taotluse lubatavuseks peab taotluses olema väidetud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatisega. Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikud tagatised on sätestatud PS §-des 154–160. Jõelähtme Vallavolikogu esitatud taotluses tuginetakse vastuolule PS § 154 lõikega 2, mille kohaselt tuleb kohalikule omavalitsusele hüvitada talle seadusega pandud riiklike ülesannete täitmine. Seejuures sisustatakse taotluses sundvalduse olemus riikliku ülesandega läbi selle, et võrguettevõtjad, kelle kasuks sundvalduse valdavalt seatakse, täidavad riiklikke ülesandeid.

KAHOS § 39 lõikest 1 tulenevalt otsustab sundvalduse seadmise isik, kelle pädevuses on ehitusseadustiku kohaselt välja anda ehitusluba või otsustada eratee avalikuks kasutamiseks määramine. KAHOSe seletuskirjas on viidatud sätet selgitatud, et „*Sundvalduse seadmise*

<sup>1</sup> RKPJKo 08.06.2007, [3-4-1-4-07](#), p 12.

*otsustuspädevus antakse isikule, kellel on õigus välja anda ehitusluba. Üldjuhul on selleks kohalik omavalitsus. Kuna ehitustegevus ning selleks vajalike lubade välja andmine ja sundvalduse seadmine on omavahel seotud, on põhjendatud otsustamispädevuse sidumine isikuga, kelle pädevuses on ehitustegevuse koordineerimine.“<sup>2</sup>*

Sundvaldus teenib oma olemuselt üldisi avalikke huve. KAHOS § 39 lõikes 1 ette sätestatud ülesanne on jaotunud riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel. Riik on enda kanda võtnud nt kõrgepingeliinide ja riigimaanteede rajamisel seatavad sundvaldused läbi Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ja Transpordiameti. Kohaliku omavalitsuse kanda jääb sundvalduse seadmine siis, kui tegevus, milleks sundvaldust vajatakse, seondub just kohaliku elu edendamise ja vajadustega läbi planeerimis- ja ehitustegevuse. Seega ei ole sundvalduste seadmine alati üksnes kohaliku omavalitsuse pädevuses. Riigikohus on leidnud, et kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus saab olla riivatud ainult siis, kui seadusandlik meede riivab spetsiifiliselt kohalikku omavalitsust, mitte kõiki õiguskäibes osalejaid ühtemoodi.<sup>3</sup> Kuna kohalik omavalitsus ei ole ainsaks sundvalduse seadjaks ning riik on sundvalduse seadjana kohaliku omavalitsusega sarnases olukorras, ei saa vaidlustatud regulatsioon riivata kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust.<sup>4</sup>

Taotluses sisustatakse sundvalduse olemus riikliku ülesandega läbi selle, et võrguettevõtjad, kelle kasuks sundvaldus valdavalt seatakse, täidavad riiklikke ülesandeid.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lõike 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada vallas või linnas ruumilist planeerimist ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Lisaks nimetatule otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega (KOKS § 6 lg 3 p 1).

Seega on kohaliku omavalitsuse üksusel mh planeerimispädevus, mida ta realiseerib üldplaneeringu, detailplaneeringu ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu algatamise, koostamise ja kehtestamisega, nii nagu on sätestatud planeerimisseaduses (PlanS). Ka Riigikohus on selgitanud, et „Üld- ja detailplaneeringud, mis on osa ruumilise planeerimise süsteemist, on lisaks erinevatele arengukavadele peamised instrumendid, mille kaudu omavalitsusüksus saab enesekorraldusõigust kasutada. Planeeringuid koostades koordineerib ja integreerib omavalitsusüksus erinevate elualade arengukavasid pikaajaliseks ruumilise arengu kavandamiseks, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi (vt PlanS § 1 lõige 3). Ruumiline planeerimine üldplaneeringute ja detailplaneeringute kaudu, mis hõlmab erinevate keskkonnahoidlike, kultuuriliste, majanduslike ja sotsiaalsete huvide tasakaalustamist, on KOKS § 6 lõike 1 ja PlanS § 4 lõike 2 järgi kohaliku elu küsimus ja hõlmatud enesekorraldusõiguse kaitsealasse.“<sup>5</sup> Ruumilise planeerimise käigus selgitatakse mh välja, kuhu on otstarbekas kavandada teid ja tehnovõrke, samuti see, kas ja kuhu on vaja seada kitsendusi servituutide, isiklike kasutusõiguste või sundvalduse näol, et nende alade kasutamine teede ja tehnovõrkude arendamiseks oleks ka õiguslikult lubatav.

Seega on sundvaldus seotud planeerimis- ja ehitustegevusega, mistõttu tuleb ka selle määratlemisel riikliku või kohaliku elu küsimusena lähtuda tegevuse olemusest, mitte aga sellest, kelle kasuks sundvaldus seatakse. Kohus on sedastanud, et kohaliku omavalitsuse tegevuspõhimõtete hulka kuulub muuhulgas kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine ning igaühe seaduslike õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine kohaliku omavalitsuse üksuses (KOKS § 3 punktid 1 ja 2). Omavalitsusüksusele on seadusega pandud väga laiaulatuslike ülesannete täitmine, sh nii otseselt seaduses nimetatud kui ka sellised

<sup>2</sup> KAHOS seletuskiri lk 37

<sup>3</sup> RK 29.09.2009 [3-4-1-10-09](#), p 19

<sup>4</sup> RK 29.09.2009, [3-4-1-10-09](#), p 19; RK 21.02.2003, [3-4-1-2-03](#), p 13

<sup>5</sup> RKPJKo 30.09.2009, [3-4-1-9-09](#), p 26

ülesanded, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada (KOKS § 6). Kohaliku omavalitsuse asutustel on kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes muuhulgas valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest. Seega on kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanded kokkuvõttes suunatud sellele, et tagada tema territooriumi elanike heaolu parimal moel ning vältida ja/või lahendada sellega seonduvad konfliktid. Kogukonna kui terviku (avalik) huvi seisneb selles, et omavalitsusüksus pigem korrastaks talle pandud ülesandeid täites kohalikku elu ja suhteid, kui et kulutab avalikku ressursi elanikevaheliste tüliküsimuste lahendamisele, mis võivad pealegi taas esile kerkida näiteks kinnistuomanike vahetumisel.<sup>6</sup>

Teede ja tehnovõrkude ja -rajatiste rajamine teenib kohalike elanike huve, kuna on suunatud kohaliku elu edendamisele ja arengule. Kui kohalikus omavalitsuses on toimivad teede- ja tehnovõrkude lahendused, tuleb kohalikku omavalitsusse ka elanikke, mislääbi on võimalik suurendada kohalikku kogukonda, kohaliku omavalitsuse maksutulu ning elavdada majandust. Sundvaldus aitab mh kaasa selliste piirkondade arengule, kus turg arendustegevust ei soosi, kuna võimaldab siiski viia kohalike elanikeni elektri, side, gaasi jne tehnovõrke ja seelääbi parendada elanike elutingimusi. Sellistes piirkondades on just kohaliku omavalitsuse roll sundvalduse seadjana olulise tähtsusega, kuna aktiivse turuga piirkondades saavad arendajad enamasti maaomanikega ise kokkuleppele, kuid vähem aktiivse turuga piirkondades võib arendustegevus just sellesse takerduda. Teede puhul on sundvalduse vajadus tingitud just kohaliku omavalitsuse maareformiaegsest tegevusest, kus teemaid ei jagatud tagastatavatest ja erastatavatest maadest välja ning seetõttu on hiljem tekkinud elanike vahel ka juurdepääsuõigust puudutavad konfliktid.

Seadusega on võrguettevõtjatele pandud kohustus tagada erinevaid võrguteenuseid. Teenuse osutamiseks vajab võrguettevõtja tehnovõrke ja -rajatise, mis peavad olema rajatud selliselt, et nende rajamise ja hooldamisega ei kaasneks ebamõistlikke kulutusi, nimetatule viitab selgelt ka asjaõigusseaduse § 158<sup>1</sup> lõige 1, mille kohaselt tuleb tehnovõrgu või -rajatise kavandamisel valida just tehniliselt ning majanduslikult kõige otstarbekam võimalus. Selline lähenemine aitab ka tarbija jaoks hoida võrguteenuse hinna optimaalsena. Tehnovõrgu või -rajatise rajamisel on võrguettevõtjal kohustus pidada läbirääkimisi maaomanikega, et saavutada tehnovõrgu või -rajatise püstitamiseks kokkulepe, mis võib lõppeda nii isikliku kasutusõiguse või servituudi seadmise kui ka sundvalduse seadmise otsusega. Seega peab ka sundvalduse seadmisele eelnema läbirääkimiste protsess ning kui siiski kokkulepet ei saavutata, on võimalik see olukord lahendada just sundvalduse seadmisega. Need tehnovõrgud ja -rajatised, mis kavandatakse kohaliku tasandi planeeringutes (üldplaneering, detailplaneering) on kohaliku elu küsimus olenemata sellest, kelle poolt neid rajatakse. Nende tehnovõrkude ja -rajatiste, mis kehtestatakse riigi tasandi planeeringutes (eriplaneering), sundvalduse seab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet või Transpordiamet (riigimaanteed, raudteed). Seetõttu ei ole võimalik nõustuda Jõelähtme vallavolikogu taotluses esitatud seisukohtadega, et võrguettevõtjad täidavad üksnes riiklikke ülesandeid ja seetõttu on tegemist riikliku ülesande delegeerimisega kohalikule omavalitsusele.

Rõhutame, et KAHOSega kehtestatud sundvalduse regulatsiooni puhul ei ole tegemist uudse nähtusega õigusmaastikul ning vastav kohustus sundvalduse seadjana oli kohalikul omavalitsusel ka enne KAHOSe kehtima hakkamist. Kuni KAHOSe jõustumiseni reguleeris sundvalduse seadmist kinnisasja sundvõõrandamise seaduse peatükk 8<sup>1</sup> ning otsustamise pädevus oli reguleeritud sarnaselt kehtivale regulatsioonile ehk enamikel juhtudel oli ka siis sundvalduse seadjaks just kohalik omavalitsus.<sup>7</sup> Sarnaselt kehtiva sundvalduse regulatsiooniga oli ka kinnisasja sundvõõrandamise seaduses sundvalduse seadmise otsustamine seotud just ehitus- ja planeerimistegevusega.

<sup>6</sup> Tartu Halduskohtu 28.10.2019 lahend asjas nr 3-19-1368.

<sup>7</sup> Kinnisasja sundvõõrandamise seaduse § 46<sup>1</sup> lg 3 – sundvalduse seadmise otsustab organ, kelle pädevuses on kehtestada planeering, millega kavandatakse vastavate tehnovõrkude või -rajatiste rajamine. Detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral seab sundvalduse kohalik omavalitsus üldplaneeringu alusel koostatud projekteerimistingimuste alusel.

Jõelähtme vallavolikogu on oma taotluses viidanud ka mitmetele haldusmenetluslikele aspektidele, mille tõttu nad leiavad, et sundvalduse seadmisega kaasnevad neile ülemäärased kulud. Näiteks tuuakse välja, et kohalikul omavalitsusel kaasnevad täiendavad kulud seoses ekspertide kaasamisega tehnovõrgu või -rajatise asukoha ja kasutusviisi väljaselgitamiseks, kuna kohalikul omavalitsusel puudub ekspertteadmine tehnovõrgu või -rajatise asukoha ja kasutamise viisi tehnilistest lahendustest ja otstarbekast paiknemisest ja kasutamisest nende võrkude puhul, kus tehnovõrk või -rajatis ei ole seotud kohaliku elu küsimustega. Märgime siinkohal, et tehnovõrkude ja -rajatiste võimalik asukoht on enamikel juhtudel paika pandud vastava planeeringulahendusega (mis võib täpsustuda projektlahendusega) ning väiksemate tehnovõrkude ja -rajatiste puhul asendiplaaniga, samuti antakse tehnovõrkude ja -rajatiste projekteerimiseks projekteerimistingimused, mis on aluseks ehitusprojektile, millega määratakse mh kindlaks tehnilised lahendused. Reeglina on igas kohalikus omavalitsuses tööl vajalike ehitus- ja planeerimisalaste teadmistega isik, kes mh oskab lugeda nii planeeringut kui ehitusprojekti. Seetõttu on Jõelähtme vallavolikogu taotlus taoliste kulude tekkimise osas ülepaisutatud ja tegemist on haldusmenetluses mittevajalike kuludega.

Samuti on liialdatud hindajate ja muude ekspertide kasutamise vajadus sundvalduse tasu väljaselgitamisel ning õigusekspertide kasutamine sundvalduse otsuse põhistamisel. Sundvalduse tasu määramise osas on mõned muudatused tulemas hetkel Riigikogus menetletava maareformi seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus eelnõuga (418 SE). Haldusaktide põhjendamine oma olemuselt kuulub aga iga haldusorgani igapäevase tegevus hulka, lisaks on igas kohalikus omavalitsuses olemas ka õiguslaste teadmistega isik. Haldusmenetluses kehtib põhimõte, mille kohaselt tuleb haldusmenetlus viia läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele (haldusmenetluse seaduse § 5 lg 2). Kui kohalik omavalitsus siiski otsustab kasutada erinevate erialade ekspertide teenuseid, on see eelkõige küsimus eelarveliste vahendite sihtotstarbelisest kasutusest ning vastavate menetlustoimingute vajalikkusest, mille üle saab otsustada haldusorgan lähtuvalt kaalutlusõigusest (haldusmenetluse seaduse § 5 lg 1). Seega määravad haldusmenetluse kulude suuruse lõppastmes haldusmenetluse üldreeglid ja -põhimõtted ning kohaliku omavalitsuse kaalutlused rahaliste vahendite kasutamisel.

Lisaks sellele peab iga haldusorgan tagama oma tegevuse õiguspärasuse ning olema valmis ka selleks, et otsuseid võidakse kohtus vaidlustada. Taoline tegevus ei välju samuti kuidagi haldusorgani tavapärasest tegevusest, mistõttu ei ole sundvalduse otsuse võimalik vaidlustamine kohtus käsitletav täiendava kuluna, mis tuleks kohalikule omavalitsusele hüvitada. Tavapärase haldusmenetluse juurde kuulub ka otsuste kättetoimetamine ja vajadusel üleriigilise levikuga ajalehes avaldamine ning sellega seotud kulude katmine.

Kohalikele omavalitsustele on loodud rahastussüsteem kohaliku elu küsimustega seotud tegevuste rahastamiseks. Kuna sundvaldus kuulub tavapäraste kohalike elu küsimuste hulka, on selleks rahastus tagatud, nagu ka muude kohaliku elu küsimuste jaoks. Riigikohus on märkinud, et kui omavalitsuslike ülesannete rahastatus langeb mõnes kohaliku omavalitsuse üksuses allapoole minimaalselt vajalikku taset, saab kohalik omavalitsus ühe võimalusena esitada riigile taotluse täiendava raha eraldamiseks, ja juhul, kui taotlus jääb rahuldamata, pöörduda kaebusega halduskohtusse (HKMS § 44 lg 5).<sup>8</sup>

Samuti on Riigikohus sedastanud, et vaatamata asjakohaste eriregulatsioonide kestvale puudumisele ei pea kohus asjakohaste kohtulahendite olemasolul haldusekandjate vaheliste rahastamise küsimuste kestvat lahendamist kohtuvõimu vahendusel mõistlikuks. Seetõttu tuleb nende küsimuste lahendamisel esmajärjekorras kasutada ökonoomsemaid haldusesiseseid menetlusi.<sup>9</sup> Eeltoodust tulenevalt on kohalikul omavalitsusel muid asjakohasemaid võimalusi oma õiguste kaitseks kui vaidlusaluste sätete põhiseaduslikkuse kontrolli menetlus. Eelnõu 418 SE

<sup>8</sup> [RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15](#), p 92.

<sup>9</sup> [RKHKo 12.01.2016, 3-3-1-41-15](#), p 21; [RKHKo 17.02.2016, 3-3-1-38-15](#), p 15.

lihtsustab mh sundvalduse seadmise menetlust. Menetlusse kaasati ka Eesti Linnade ja Valdade Liit, kes aga ei toonud esile taotluses tõstatatud probleeme.

**KESKKONNAMINISTEERIUMI TAOTLUSED:**

- 1. Jätta Jõelähtme vallavolikogu taotlus rahuldamata.**
- 2. Jätta kohtumenetluses kantud menetluskulud taotluse esitaja kanda.**

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)  
Erki Savisaar  
Minister

Teadmiseks: Maa-amet

Elina Lehestik, 626 2904  
elina.lehestik@envir.ee

Hellis Vösu, 5682 2452  
hellis.vosu@maaamet.ee